Die Besteuerung der öffentlichen Betriebe und ihr Einfluß auf den Wettbewerb mit privaten Unternehmungen.

Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften (rer. pol.) bei der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau

vorgelegt von

Martin Taenzer

Diplom-Volkswirt

Buchdruckerei Alwin Köster, Berlin N 65

1932

Gedruckt mit Genehmigung der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau

Berichterstatter: Prof. Hesse.

Gliederung.

Literaturverzeichnis.

Adams: Die öffentliche Hand in der Versicherung in Oeffentlich-rechtliche Versicherungen 1930, 5, 33—35.

" Probleme der öffentlichen und privaten Versicherung in Oeffentlich-rechtliche Versicherung 1930, 6, 45—49.

Ammon, Alfred: Privatwirtschaftliche Einnahmen in Handbuch der Finanzwissenschaft Tübingen 1926, Bd. 1 S. 344 ff.

Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft: Verhandlungen und Berichte des 3. Unterausschusses: Die deutsche Elektrizitätswirtschaft, Berlin 1930.

" Verhandlungen und Berichte des 3. Unterausschusses: Das deutsche Handwerk, Berlin 1930, Bd. 4.

Bernhard, Georg: Die Besteuerung der öffentlichen Betriebe in Magazin der Wirtschaft 1929, 8, 259—262.

Biedermann: Art. Oeffentliche Versicherungsanstalten in Versicherungslexikon, herausgegeben von Alfred Manes, Berlin 1930, S. 1108 ff.

Bloch: Das Deckungsproblem des Reiches und die Versorgungsbetriebe öffentlicher Körperschaften in Deutsche Wirtschafts-Ztg. 1929, 104—106.

Brandt, Jürgen: Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand, Jena 1929.

Brecht, G.: Die internationale Handelskammer zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand in Deutsche Wirtschafts-Ztg. 1929, 33, 777—779; 34, 804—806.

Bremen, v.: Zur Frage der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand in Zeitschr. f. Kommunalwirtschaft 1929, 10, 549—554.

Cohen-Reuß, Max: Privatwirtschaft und öffentliche Wirtschaft in Deutsche Wirtschaftszeitung XXV, 40, 941—943.

" Oeffentliche Wirtschaft und Privatwirtschaft in Mitteilungen der Industrie- u. Handelskammer Berlin 1929, 23, 1074—1077.

Die Regiebetriebe der Gemeinden im Urteil führender Kommunalpolitiker und leitender Fachmänner, herausgegeben vom Verband der Gemeinde- und Staatsarbeiter, Berlin 1927.

Eisenbahn und Kraftwagen, Denkschrift des Industrie- und Handelstages Berlin 1930.

Dobretsberger, Josef: Konkurrenz und Monopol in der gegenwärtigen Wirtschaft, Leipzig und Wien 1929.

Engländer, Oskar: Oeffentliche Unternehmungen in Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1926, Bd. 1 S. 365 ff.

Frentzel, Gerhard: Zur Frage der Besteuerung öffentlicher Betriebe in Deutsche Wirtschafts-Ztg. 1929, 11, 244—246; 12/13, 279—280.

Gerber, Walter: Die öffentliche Unternehmung in privat-rechtlicher Form, Zürich 1928.

Grau, Walter: Die Besteuerung der öffentlichen Hand in D.Dt. Volkswirt, 3, 19, 592—597.

Hertz, Paul: Ist die Besteuerung der öffentlichen Betriebe wirtschaftsfördernd? In Magazin der Wirtschaft V, 13, 483—86.

Hippel, v.-Kord-Ruwisch-Schmidt: Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, Berlin 1927.

Hirsch, Julius: Der Anteil der öffentlichen Hand an Deutschlands Wirtschaft und Arbeit in Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer Berlin, 25, 5, 221—224.

Hosiosky, J.: Die Leistungen der kommunalen Elektrizitätswerke und ihre steuerrechtliche Stellung, Berlin 1929.

„ Privatisierung — eine Erwiderung in Deutsche Wirtschafts-Ztg. 1930, 104—106.

Jarres: Die Bedeutung der gemeindlichen Unternehmungen im Rahmen der deutschen Volkswirtschaft in Der Städtetag 1929, 10, 1242—1248.

Koeppel, Wilhelm: Warum ist eine Steuerbevorzugung öffentlicher Betriebe nicht länger tragbar? In Bankarchiv 1929, 14, 248 bis 253.

„ Zur Steuerpflicht der öffentlichen Betriebe in Bankarchiv 1930, 16, 303—306.

Liefmann, Robert: Die Unternehmungsformen, Stuttgart 1928.

Lotz, Walter: Der Kampf wider die Steuerbevorzugung der öffentlichen Betriebe in Bankarchiv 1929, 13, 233—235.

Ludewig, Hans: Die Regiebetriebe der Gemeinden, Berlin 1927.

„ Die Lieferpreise für elektrische Arbeit bei kommunalen und privaten bzw. gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen, Brln. 1929.

„ Zur Bereinigung der Reichsfinanzen in Reichsverwaltungsbl. und preuß. Verwaltungsbl. 1929, 18, 296—298.

„ Privatisierung in Deutsche Wirtschafts-Ztg. 1929, 1218—1221.

Lutze, Arthur: Die steuerliche Bevorzugung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in Westdeutsche Wirtschaftsztg. 1929, 29, 427—433.

Manes, Alfred: Versicherungswesen, Berlin 1930, Bd. 1.

Neumann, Werner: Die Bevorzugung der öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten in steuerrechtlicher Beziehung und im Wettbewerb gegenüber dem privaten Versicherungsgewerbe, Denkschr. des Reichsverbandes der deutschen Versicherungsgeneralagenten.

Niebuhr, H.: Oeffentliche Unternehmungen und Privatwirtschaft, wirtschaftliche Zeitfrage, Leipzig 1928, 5.

Obst, Georg: Geld-, Bank- und Börsenwesen, Stuttgart 1929.

„ Das Bankgeschäft, 1930.

Pahl, Walter: Die Wirtschaft der öffentlichen Hand in Die Arbeit 1929, 696—711.

Reichsbahn und Kraftwagenverkehr, Denkschrift der Reichsbahngesellschaft, Berlin 1930.

Reuter, Ernst: Besteuerung der öffentlichen Unternehmungen in Der Städtetag 1929, 4, 385—392.

Sigloch, Gerhard: Die Unternehmungen der öffentlichen Hand, Organisationsrecht und Steuerrecht, 1929.

Sogemeier, Martin: Die öffentliche Hand in der Privatwirtschaft, Berlin 1926.

Strutz, Georg: Handbuch des Reichssteuerrechts, Berlin-Wien 1927.

Veit, Otto: Rentabilität und öffentliches Interesse, in Industrie- und Handelsztg., 1930 Nr. 16, 18, 23, 26 ,27, 32, 39, 41, 45.

Wendorff: Das Verhältnis der öffentlichen und privaten Elektrizitätswirtschaft in Der Städtetag 1928, 4, 427—433.

„ Die Besteuerung der Versorgungsbetriebe der öffentlichen Hand in Magazin der Wirtschaft 1929, 5, 299—302.

Wiedenfeld, Kurt: Die Wirtschaft der öffentlichen Hand in D. Dt. Volkswirt 1927, 51, 1607—1612.

Zur Frage der Besteuerung öffentlicher Betriebe, Deutsche Wirtschaftsztg. 1929, 14, 307—311.

Das Steuerprivileg der öffentlichen Hand in Wirtschaftsdienst 1929, 14, 573—577.

Um die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Deutsche Wirtschaftszeitung 1929, 1051—1052.

Einführung.

Das Problem der Besteuerung öffentlicher Betriebe ist in den letzten Jahren wiederholt Gegenstand der öffentlichen Diskussion gewesen. In Denkschriften, Broschüren und auf Wirtschaftstagungen wurde immer wieder gegen die Steuerfreiheit der öffentlichen Hand Stellung genommen. Dabei kam es den einzelnen Wirtschaftsgruppen mehr darauf an, gegen die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Körperschaften im allgemeinen Front zu machen, als die schädlichen Einflüsse des Steuerprivilegs auf das Wirtschaftsleben, die man allenthalben behauptete, zu begründen. Wie groß das Interesse für diese Fragen war, zeigt die Tatsache, daß auch die Weltwirtschaftskonferenz und die internationale Handelskammer[1]) hierüber diskutierten und die Forderung auf Beseitigung jeglicher steuerrechtlicher Bevorzugung der im Wettbewerb mit privaten Unternehmungen stehenden öffentlichen Betriebe geltend machten. Bei den Verhandlungen des 7. deutschen Bankiertages[2]) wurde ebenfalls das Problem der Steuerfreiheit öffentlicher Betriebe erörtert.

Zu Beginn des Jahres 1929 erhielten diese Fragen auch finanzpolitische Bedeutung. Dies war durch die finanzielle Notlage des Deutschen Reiches bedingt. Damals hatte das Ansteigen der Reparationslasten auf die Höhe von 2,5 Milliarden Reichsmark, welche in diesem ersten sogenannten Normaljahr deutscherseits aufzubringen waren, und die hohe Arbeitslosenziffer neben anderen Gründen die Reichslasten stark erhöht. Im Etat für das Jahr 1929/30 konnte deshalb der Ausgleich zwischen den Ausgaben und den Einnahmen des Reichs nur schwer hergestellt werden. Zur Deckung eines Defizits von mehreren hundert Millionen Reichsmark mußten neue Mittel bereitgestellt werden. Die Beschaffung derselben sollte nach einem Vorschlag, der von Vertretern der Privatwirtschaft gemacht wurde[3]), durch die Beseitigung des Steuerprivilegs der öffentlichen Hand ermöglicht werden. Man erklärte, daß durch diese Maßnahme nicht nur ein altes Unrecht gegenüber den privaten und gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen wieder gutgemacht würde, daß vielmehr auch für das Reich Vorteile erwachsen würden, insofern nämlich, als sich ein Mehraufkommen von ca. 200 Millionen RM ergeben müßte, das zur Deckung des Defizits herangezogen werden könnte. Dieser Vor-

---

[1]) Vgl. den Bericht von Brecht, Deutsche Wirtschafts-Ztg. 1929, 33, 777 bis 779; 34, 804—806.

[2]) Vgl. die Verhandlungen des 7. Allgemeinen Bankiertages 1928, S. 345.

[3]) Vgl. z. B. den Aufsatz von Cremer: „Zur Bereinigung des Reichsdefizits" in Deutsche Wirtschafts-Ztg. XXV, 52 1240—1241.

schlag wurde bei der Beschlußfassung über den Haushaltsplan nicht berücksichtigt. Der Ausgleich zwischen den Ausgaben und Einnahmen für den Etat 1929/30 wurde auf andere Weise gefunden. Aber man ging auf diese Forderung insofern ein, als vom Reichstag am 20. 6. 1929 beschlossen wurde,[4]) die Reichsregierung zu ersuchen,

„a) die Frage der Besteuerung der Betriebe der öffentlichen Hand und ihrer sonstigen Belastung mit Abgaben für öffentliche Zwecke einer eingehenden Prüfung zu unterziehen und die volkswirtschaftliche und finanzpolitische Bedeutung klarzustellen.

b) einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch den die Betriebe der öffentlichen Hand zur Bereitstellung der erforderlichen Unterlagen verpflichtet werden."

Demgemäß wurde ein Entwurf über „Die Mitwirkung der öffentlichen Betriebe bei Erhebungen zur Prüfung der Frage ihrer Besteuerung" vorgelegt und vom Reichstag am 4. Juli ds. Js. in erster Lesung erledigt.[5]) Die Auflösung des Reichstags machte eine weitere Beratung dieses Gesetzentwurfes unmöglich. Die Entscheidung in dem Kampf gegen die Steuerfreiheit der öffentlichen Betriebe ist damit auf unbestimmte Zeit verschoben.

Die Schilderung dieser Tatsachen zeigt, daß das Problem der Besteuerung der öffentlichen Hand zu den Gegenwartsfragen zu rechnen ist, deren Lösung aus volks- und finanzwirtschaftlichen Gründen geboten erscheint.

In der vorliegenden Arbeit nun soll untersucht werden, ob steuerfreie öffentliche Betriebe mit privaten Unternehmungen, für welche die Gesetze eine Befreiung von Steuern nicht vorsehen, im Wettbewerb stehen und wie sich die Steuerfreiheit in diesem Wettbewerb auswirkt. Dabei wird es nötig sein, sowohl volkswirtschaftliche wie finanzpolitische Gesichtspunkte in die Erörterungen einzubeziehen. Der Aufbau der Arbeit ergibt sich von selbst. Auszugehen ist von der Feststellung der einzelnen steuergesetzlichen Bestimmungen, die den Umfang des Steuerprivilegs der öffentlichen Hand erkennen lassen. Daran schließt sich die Frage, welche von den steuerfreien öffentlichen Betrieben im Wettbewerb mit privaten oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen stehen, denen gleiche Vergünstigungen nicht zuteil geworden sind. In dem dritten Teil ist dann zu prüfen, welche Wirkungen aus dem Steuerprivileg der öffentlichen Hand für den Wettbewerb mit privaten Unternehmungen sich ergeben können und sich ergeben haben. Aus der Beurteilung dieser Frage folgt schließlich als Ergebnis die Stellungnahme zu der Forderung, daß das Recht der Steuerfreiheit der öffentlichen Hand beseitigt werden müsse.

---

[4]) Vgl. die Mitteilungen von Frenzel in Deutsche Wirtschaftszeitung XXVI, 11, 246; Koeppel in Bankarchiv 1930, 16, 303.

[5]) Laut Zeitungsmeldungen vom 5. Juli 1930.

1. Kapitel.

Die Unternehmungen der öffentlichen Hand in den Einzelsteuergesetzen.

Ein einheitlicher Grundsatz für die Besteuerung öffentlicher Betriebe ist im deutschen Steuerrecht nicht gegeben. Die Frage nach dem Umfang der Steuerfreiheit für die öffentlichen Unternehmungen läßt sich deshalb nur durch eine Zusammenstellung der einzelnen in Betracht kommenden steuergesetzlichen Bestimmungen beantworten.

1. Nach dem Körperschaftssteuergesetz (Körp.St.G.) vom 10. Aug. 1925 sind die Betriebe der öffentlichen Hand ebenso wie die privaten Erwerbsgesellschaften, Körperschaften und Vermögensmassen mit ihrem gesamten Einkommen steuerpflichtig. Für diese unbeschränkte Körperschaftssteuerpflicht ist die Rechtsform der Unternehmungen belanglos. Wenn § 2 Ziff. 3 Körp.St.G. von „Betrieben und Verwaltungen des öffentlichen Rechts" und von „öffentlichen Betrieben und Verwaltungen mit eigener Rechtspersönlichkeit" spricht und wenn diesen Betrieben nach § 2 Satz 2 Körp.St.G. die Unternehmungen gleichgestellt sind, „deren Erträge ausschließlich Körperschaften des öffentlichen Rechts zufließen", so will das besagen, daß „die unselbständigen (öffentlich-rechtlich organisierten) öffentlichen Unternehmungen", d. h. die sogenannten Regiebetriebe, im Körperschaftssteuergesetz ebenso behandelt werden wie „die verselbständigten (öffentlich-rechtlich organisierten) öffentlichen Unternehmungen" und „die öffentlichen Unternehmungen in privat-rechtlicher Form".[6]) Der gleiche § 2 Körp.St.G. bestimmt aber weiter, daß diejenigen öffentlichen Betriebe von der unbeschränkten Körperschaftssteuerpflicht ausgenommen sein sollen, welche nach Maßgabe des § 7 Körp.St.G. dienen:

1. der Ausübung der öffentlichen Gewalt,
2. lebenswichtigen Bedürfnissen der Bevölkerung, zu deren Befriedigung die Bevölkerung auf die Betriebe und Verwaltungen angewiesen ist (Versorgungsbetriebe),
3. gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecken.

Bei der beschränkten Körperschaftssteuer, welche sich auf Einkommen bestimmter Art bezieht und der zunächst gemäß § 3 Ziff. 2 Körp.St.G. auch alle Körperschaften des öffentlichen Rechts unterworfen sind, werden ebenfalls wichtige Ausnahmen gemacht. So sind die inländischen Kapitalerträge im Sinne des § 3 Abs. 2 Ziff. 7 des Einkommensteuergesetzes vom 10. August 1925, nämlich Dividenden, Zinsen, Ausbeuten und sonstige Gewinne, die auf inländische Aktien, Kuxe, Genußscheine, sowie auf Anteile an der Reichsbank, an inländischen Kolonialgesellschaften usw. entfallen, körperschaftssteuerfrei, sofern diese Kapitalerträge aus der Beteiligung des Reichs, der Länder und Gemeinden an einem Unternehmen stammen, dessen Anteile mit mehr als einem Viertel im Besitz des Reichs, eines Landes oder einer Gemeinde stehen.

[6]) Diese Unterscheidung macht Gerber S. 51 ff.

In § 9 Körp.St.G. ist außerdem eine Reihe von sogenannten persönlichen Steuerbefreiungen ausgesprochen. Diese umfassen mit Ausnahme der in § 9 Abs. 2 Körp.St.G. genannten öffentlichen Unternehmungen, welche völlig körperschaftssteuerfrei sind, nur die unbeschränkte Steuerpflicht. Steuerfrei im Sinne dieser Bestimmung sind neben einer Anzahl von Betrieben, die hier nicht interessieren, die Reichsbank, die Reichspost, die deutsche Reichsbahngesellschaft, die Rentenbank, die deutsche Golddiskontbank, die Bank für Industrie-obligationen, die Staatsbanken, welche ihrer Bestimmung nach in der Hauptsache Geschäften staatswirtschaftlicher oder allgemein-wirtschaftlicher Natur dienen, die öffentlichen oder dem öffentlichen Verkehr dienenden Sparkassen, welche sich auf die Pflege des eigentlichen Sparkassenverkehrs beschränken, und schließlich auch die öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten, die auf Gegenseitigkeit gegründet sind und nur Mitglieder versichern. Schließlich ist noch zu erwähnen, daß bei Ermittlung des Einkommens der nach § 2 Körp.St.G. steuerpflichtigen öffentlichen Betriebe die in § 11 Körp.St.G. bezeichneten Einkünfte außer Ansatz bleiben.

2. Das Vermögenssteuergesetz (Verm.St.G.) vom 10. August 1925 unterwirft sich in § 2 Ziff. 2a Aktiengesellschaften, Gesellschaften m. b. H. und Gewerkschaften, wobei es zunächst gleichgültig ist, ob diese Unternehmungen ganz in öffentlicher Hand sind. Jedoch sind nach § 4 Abs. 1 Ziff. 3 Verm.St.G. alle juristischen Personen oder nicht rechtsfähigen Vereinigungen des bürgerlichen Rechts von der sogenannten unbeschränkten Vermögenssteuerpflicht ausgenommen, deren Erträge ausschließlich dem Reich, den Ländern oder den Gemeinden zufließen, es sei denn, daß es sich um Kreditunternehmen handelt. Die persönlichen Steuerbefreiungen des § 4 Verm.St.G., die denen des Körperschaftssteuergesetzes im wesentlichen entsprechen, durchbrechen jedoch wieder diese Vorschrift. Denn nach § 4 sind nicht vermögenssteuerpflichtig die Reichsbank, die Rentenbank, die deutsche Golddiskontbank, die Bank für Industrieobligationen, die Staatsbanken, welche ihrer Bestimmung nach in der Hauptsache Geschäften staatswirtschaftlicher oder allgemeinwirtschaftlicher Art dienen, und die dem eigentlichen Sparkassenverkehr dienenden öffentlichen Sparkassen.

3. Das Industriebelastungsgesetz vom 30. August 1924 sieht in § 3 von einer Ausdehnung der „öffentlichen Last“ auf die Betriebe des Reichs und der Länder, sowie auf Betriebe, deren Erträge ausschließlich dem Reich zufließen, ab. Für die Betriebe der Gemeinden und Gemeindeverbände hat die Reichsregierung in § 3 Abs. 1 der Durchführungsbestimmungen zum Industriebelastungsgesetz vom 28. 10. 1924 die Befreiung ebenfalls ausgesprochen.

4. Im Aufbringungsgesetz vom 30. August 1924 sind aber die werbenden Betriebe des Reichs, der Länder und Gemeinden, sowie solche Betriebe, deren Erträge ausschließlich dem Reich, den Ländern oder Gemeinden zufließen, zur Aufbringung der Verzinsung und Tilgung der Reparationslast in gleichem Maße verpflichtet wie die

privaten Unternehmungen. Zu den werbenden Betrieben gehören nach § 2 der Durchführungsbestimmungen zum Aufbringungsgesetz auch die Verkehrsbetriebe, die Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerke, sowie die Kreditanstalten. Ausgenommen sind auch hier jedoch die Staatsbanken und die öffentlichen Sparkassen, welche sich auf die Pflege des eigentlichen Sparkassenverkehrs beschränken.

5. Nach dem Umsatzsteuergesetz vom 8. Mai 1926 sind die Betriebe der öffentlichen Hand grundsätzlich steuerpflichtig. Gemäß § 3 sind jedoch von der Steuerpflicht ausgenommen: Das Reich wegen des Post-, Telegraphen- und Fernsprechverkehrs sowie das Reich, die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände wegen der Schlachthöfe, Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke.

6. § 4 des Kapitalverkehrsteuergesetzes vom 8. April 1922 erklärt inländische Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien und Gesellschaften mit beschränkter Haftung, deren Erträge ausschließlich dem Reich, den Ländern oder den Gemeinden zufließen, für steuerfrei. Während die Befreiung auch für die Kreditanstalten, deren Erträge an das Reich oder die Länder fließen, Platz greift, gilt dies nicht für die Kreditanstalten der Gemeinden, § 4 Satz 2. Steuerfrei sind die genannten Gesellschaften auch dann, wenn sie unter Beteiligung des Reichs, eines Landes oder einer Gemeinde ausschließlich dem öffentlichen Verkehr, der Wasserwirtschaft, der Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Gas oder Elektrizität dienen, und wenn die Beteiligung gewisse Mindestgrenzen überschreitet, oder falls es sich um öffentliche Sparkassen, welche sich auf die Pflege des eigentlichen Sparkassenverkehrs beschränken, oder um gemeinnützige Kreditanstalten handelt, welche von Körperschaften des öffentlichen Rechts gegründet und geleitet werden.

7. Die Stellung der öffentlichen Betriebe in den Steuergesetzen der Länder ist verschieden. In Bezug auf die Besteuerung der Reichsbetriebe wirkt zwar das Gesetz über die gegenseitigen Besteuerungsrechte des Reichs, der Länder und Gemeinden vom 10. August 1925 im Sinne einer einheitlichen Regelung, indem es in § 5 bestimmt, daß die Länder und Gemeinden die Betriebe des Reichs zu den Gewerbesteuern nur heranziehen können, wenn sie nach den Bestimmungen des Körperschaftssteuergesetzes steuerpflichtig sind, und weiter, indem es in § 4 die Grund- und Gebäudesteuerrechte der Länder und Gemeinden gegenüber dem Reich festlegt. Jedoch gilt diese Vorschrift nicht für die Betriebe der Länder und Gemeinden. Für diese finden sich infolgedessen in dem Realsteuerrecht der Länder voneinander abweichende Bestimmungen. Es dürfte zu weit gehen, diese hier im einzelnen zu nennen. Vielmehr wird es genügen, darauf hinzuweisen, daß die öffentlichen Betriebe, insbesondere die Versorgungsbetriebe in einer Reihe von Ländern, von der Gewerbesteuer befreit sind, so z. B. in Bayern, Sachsen und Württemberg. In Preußen hingegen ist dies nicht der Fall. Hier sind die öffentlichen Betriebe gewerbesteuerpflichtig.

Aus dieser Zusammenstellung der einzelnen steuergesetzlichen Bestimmungen ergibt sich, daß die Betriebe der öffentlichen Hand in einem ganz bestimmten Umfange von der Verpflichtung, Steuern zu zahlen, befreit sind. Es ist nunmehr im folgenden zu untersuchen, welche von den öffentlichen Betrieben, die mit dem Recht der Steuerfreiheit ausgestattet sind, mit privaten Unternehmungen, denen ein ähnlicher Vorteil nicht eingeräumt ist, im Wettbewerb stehen.

---

2. Kapitel.

Feststellung von Konkurrenzgebieten steuerfreier öffentlicher Betriebe mit privaten Unternehmungen.

Der Weg für die Untersuchung der hier gestellten Frage ist durch die Bestimmungen der Steuergesetze, welche die öffentlichen Betriebe von der Steuerpflicht befreien, vorgezeichnet. Bevor jedoch auf Einzelfragen eingegangen werden kann, bedarf es einer kurzen Erklärung des Begriffes Wettbewerb. Der Wettbewerb ist, bildlich aufgefaßt, ein Wettkampf von immer mindestens zwei Wettkämpfern, welche um das gleiche Ziel streiten, nämlich den anderen vom Siege auszuschließen. Uebertragen wir dieses Bild ins Wirtschaftliche, so ist der Wettbewerb, die Konkurrenz, ein Kampf von mindestens zwei Wirtschaftseinheiten um den wirtschaftlichen Sieg, der darin besteht, daß die andere Partei ihre Leistungen und Produkte nicht oder nur unter schlechteren Bedingungen abzusetzen vermag oder nicht zum Verkaufe kommt. Der Ort, an dem dieser Kampf ausgetragen wird, ist der Markt. Damit sind bereits die wesentlichen Voraussetzungen für das Bestehen eines Wettbewerbs genannt. Es kommt also darauf an, daß zwei oder mehrere Unternehmungen das gleiche wirtschaftliche Ziel verfolgen, nämlich Güter gleicher Art auf demselben Markt umzusetzen. Wo besteht nun ein derartiges Verhältnis zwischen steuerfreien öffentlichen Betrieben und steuerbelasteten privaten Unternehmungen?

1. Die erste Gruppe der nach dem Körperschaftssteuergesetz von der Steuerpflicht befreiten öffentlichen Betriebe umfaßte die der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienenden Unternehmungen. Was unter diesen Betrieben zu verstehen ist, sagt § 2 der Durchführungsverordnung zum Körperschaftssteuergesetz vom 17. Mai 1926. Er stellt den Charakter derselben wie folgt fest: „Der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienen die Hoheitsverwaltungen des Reichs und der Länder, sowie die Verwaltungen der Gemeinden, die öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen. Eine Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben ist insbesondere dann anzunehmen, wenn die Aufgaben eines Betriebes oder einer Verwaltung auf Leistungen gerichtet sind, zu deren Entnahme der Leistungsempfänger auf Grund gesetzlicher oder behördlicher Anordnung verpflichtet ist. Zu den Betrieben und Ver-

waltungen, die der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienen, gehörer hiernach auch Schlacht- und Viehhöfe, Anstalten zur Nahrungsmitteluntersuchung, Desinfektionsanstalten, Kadaververnichtungsanstalten, Anstalten zur Müllbeseitigung und zur Abführung von Spülwassern und Fäkalien. Aus dem Wesen dieser hiermit näher gekennzeichneten Betriebe ist m. E. ohne weiteres zu folgern, daß sie nur von öffentlichen Körperschaften geführt werden können. Private Betriebe, welche Aufgaben erfüllen, die „auf Leistungen gerichtet sind, zu deren Entnahme der Leistungsempfänger auf Grund gesetzlicher oder behördlicher Anordnung verpflichtet ist", sind Ausnahmen. Dies ist eben Pflicht des Staates und seiner Selbstverwaltungskörper. Ein Wettbewerb mit privaten Unternehmungen ist also nicht denkbar. Zu den der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienenden Betrieben gehören außer den in der Durchführungsverordnung genannten auch noch andere. Die Werkstätten der Reichswehr und der Polizei, die Werkanlagen der Gefängnisse, der städtischen Feuerwehren und anderer öffentlicher Anstalten sind ebenfalls hierher zu rechnen. Ob diese mit dem privaten Handwerk, das die gleichen Arbeiten verrichtet, im Wettbewerb stehen, ist zweifelhaft. Die Entscheidung dieser Frage hängt davon ab, für wen diese öffentlichen Betriebe arbeiten. Die handwerksmäßigen Verrichtungen in den Werkstätten der Polizei und der Reichswehr dienen dazu, die Waffen und Ausrüstungsgegenstände in Ordnung zu halten. Daß die Tätigkeit nur der Deckung des Eigenbedarfs dient, steht außer allem Zweifel. Von einem Arbeiten für den Markt kann keine Rede sein. Das bedeutet aber, daß ein Wettbewerb mit dem privaten Handwerk nicht besteht. Bei den Handwerksbetrieben der Feuerwehr, der Gefängnisse und anderer Anstalten ist die Sachlage etwas anders. Hier wird nicht nur für die Deckung des Eigenbedarfs gearbeitet. Es handelt sich vielmehr darum, daß Reparaturarbeiten und Neuanfertigungen z. B. von Büromöbeln oder Uniformstücken für Behörden oder öffentliche Betriebe ausgeführt werden. Dies geschieht meines Wissens immer auf Bestellung. Ein Arbeiten für den Markt findet auch hier nicht statt. Wenn trotzdem Waren, welche von Gefangenen hergestellt worden sind, auf dem Markt umgesetzt werden, so liegt dies daran, daß von den Gefängnisverwaltungen mit einzelnen Unternehmern Verträge abgeschlossen werden, durch welche diese Unternehmer gegen Zahlung eines entsprechenden Geldbetrages das Recht erhalten, die Gefangenen für ihre Rechnung arbeiten zu lassen. Dadurch macht wohl die Gefängnisverwaltung den Arbeitnehmern Konkurrenz, aber nicht dem privaten Handwerk. Es ergibt sich infolgedessen, daß die Tätigkeit dieser Handwerksbetriebe zunächst nicht als Konkurrenz aufgefaßt werden kann. Jedoch treten sie dann mit gleichen privaten Unternehmungen in einen Wettbewerb, wenn von Behörden die Vergebung von Reparaturarbeiten und anderen Aufträgen ausgeschrieben wird. Allerdings ist diese Wettbewerbsmöglichkeit nur beschränkt, denn eine Anzahl von Behörden ist angewiesen, alle vorkommenden Arbeiten den Feuerwehr- oder Gefängniswerkstätten zu übertragen, damit dort der Betrieb im

Interesse der Oeffentlichkeit aufrecht erhalten werden kann. Auf die Bedeutung der Steuerfreiheit für die Fälle, in denen die Gefängnisverwaltungen zugleich mit dem privaten Handwerk um die Uebertragung der ausgeschriebenen Arbeiten werben, ist im folgenden Kapitel einzugehen.

2. An zweiter Stelle befreite das Körperschaftssteuergesetz die öffentlichen Unternehmungen, die lebenswichtigen Bedürfnissen der Bevölkerung dienen, zu deren Befriedigung die Bevölkerung auf die Betriebe angewiesen ist. Der Begriff dieser Versorgungsbetriebe ist zunächst in § 7 Körp.St.G. und dann in § 3 der Durchführungsverordnung zum Körperschaftssteuergesetz näher erläutert. Es gehören hierher vor allem die öffentlichen Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerke, ferner die Betriebe, welche dem öffentlichen Verkehr dienen, d. h. „die überwiegend die Beförderung von Personen zum Gegenstand haben, nach ihren Tarifen von der gesamten Bevölkerung benutzt werden können und mangels anderer Verbindungen von ihr benutzt werden müssen". Es sind dies neben den Eisenbahnen die Straßenbahnen, die Hoch- und Untergrundbahnen, die Kraftfahrlinien, Omnibusbetriebe, Personenschiffahrtsbetriebe und ähnliche. Zu den Versorgungsbetrieben sind weiter diejenigen Unternehmungen zu rechnen, „die dem Hafenbetrieb, d. h. dem Güterumschlag und der Unterhaltung von Anlagen dienen, die zur sicheren und zweckmäßigen Aufnahme von Schiffen bestimmt sind, wie insbesondere Hafenbauten, Kaianlagen, Schleusenanlagen usw."

a) Unter den als Versorgungsbetriebe näher bezeichneten öffentlichen Unternehmungen waren zunächst die Wasserwerke, Gas- und Elektrizitätswerke genannt. Bezüglich der Wasserwerke kann man ohne weiteres feststellen, daß ein Wettbewerb mit steuerbelasteten privaten oder gemischtwirtschaftlichen Wasserwerken nicht möglich ist. Diese Unternehmungen beherrschen ihre Versorgungsgebiete monopolartig. Abgesehen davon, daß die Erlaubnis zur Benutzung der öffentlichen Wege und Straßen immer nur einer Gesellschaft gewährt wird, wäre es, volkswirtschaftlich gesehen, Verschwendung, wenn z. B. zwei Wasserwerke in einer Straße ihre Druckrohre nebeneinander verlegen wollten, um sich gegenseitig im Wege des Wettbewerbs die Wasserverbraucher zu entziehen. Deshalb werden in Städten, wo neben dem öffentlichen noch private oder gemischtwirtschaftliche Wasserwerke bestehen, wie dies z. B. in Groß-Berlin der Fall ist, sogenannte Demarkationsverträge abgeschlossen, in denen die beteiligten Unternehmungen einander bestimmte Versorgungsgebiete überlassen. Die Möglichkeit eines Wettbewerbs ist daher in der Regel ausgeschlossen. Jedoch könnte dann ein Konkurrenzverhältnis wieder entstehen, wenn es sich darum handelte, neues Gelände dem Versorgungsgebiet der Wasserwerke anzuschließen. Dies ist aber nur theoretisch denkbar, weil in der Praxis noch eine Konzession für die Benutzung der Straßen erforderlich ist, die, wie gesagt, immer nur an ein Unternehmen erteilt wird.

b) Bei den Gaswerken ist die Sachlage ähnlich. Auch hier gibt

es keinen Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten oder gemischtwirtschaftlichen Betrieben, wenigstens soweit es sich um die öffentlichen Gasanstalten handelt, deren Versorgungsgebiet nicht die Grenzen einer Stadtgemeinde überschreitet (Gruppengasversorgung). Ob dies auch für die Ferngasversorgung zutrifft, ist zweifelhaft. Technische und wirtschaftliche Erwägungen haben in den letzten Jahren dazu geführt, daß der Gedanke der Ferngasversorgung sich in immer stärkerem Maße durchsetzte. Diese Entwicklung wurde lediglich durch den Widerstand der Gemeinden, welche durch eigene Gaswerke an der Gasproduktion und Gasverteilung beteiligt sind, gehemmt, und zwar derart, daß sich gleichsam ein Kampf zwischen der Gruppengas- und der Fernversorgung entspann, der, da der Gedanke der Ferngasversorgung von der privaten Wirtschaft vertreten wird, zugleich ein Kampf zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft ist.[7]) Es fragt sich nun, ob dies als ein Wettbewerb in dem oben gezeigten Sinne anzusehen ist. Das Ziel beider Versorgungsarten ist die Gaslieferung, aber nun nicht in der Weise, daß Gruppen- und Ferngasversorgung gleichzeitig dasselbe Gebiet beliefern. Ein Konkurrenzverhältnis besteht nicht. Es handelt sich nämlich bei diesem Kampf um den Widerstreit von Produktionsmethoden in bezug auf den technischen und organisatorischen Aufbau der Gaswirtschaft. Das ist etwas anderes als ein wirtschaftlicher Wettbewerb. Da nun in dem Wettstreit von Gruppen- und Ferngasversorgung die Steuerfreiheit der öffentlichen Gaswerke mit von ausschlaggebender Bedeutung ist, erscheint es geboten, diese Frage mit in den Rahmen dieser Arbeit einzubeziehen und die Untersuchungen des dritten Kapitels auch hierauf zu erstrecken.

c) In der Elektrizitätswirtschaft kann von einem Wettbewerb zwischen steuerfreien öffentlichen und steuerbelasteten privaten Betrieben auch keine Rede sein, sofern man die kleineren Kraftwerke einzelner Städte im Auge hat. Diese sind ebenfalls Monopolbetriebe.[8]) An dieser Feststellung wird nichts geändert, wenn man die Eigenstromversorgung einzelner Unternehmungen berücksichtigt, welche an sich von den öffentlichen Elektrizitätswerken mit Strom beliefert werden können. Denn auch hierbei fehlen die wesentlichsten Merkmale des Wettbewerbs. Jedoch ist auch an dieser Stelle ein Problem mit zu erörtern, das in der gleichen Richtung gelegen ist, wie bei der Gaswirtschaft die Frage der Ferngasversorgung. Der technische und ökonomische Fortschritt in der Elektrizitätswirtschaft drängt zum Großkraftwerk. Dieser Bewegung setzten die Kommunen Schwierigkeiten entgegen, indem sie sich weigern, ihre isolierten Versorgungsbetriebe aufzugeben und dem Anschluß an ein Großkraftwerk zuzustimmen, wobei oft das Moment der Wirtschaftlichkeit ganz außer acht gelassen

[7]) Vgl. Veit in Industrie- und Handelsztg. v. 7. 2. 1930; Bericht des Enqueteausschusses über die deutsche Elektrizitätswirtschaft S. 32. Ludewig in Deutsche Wirtschatfsztg. 1929, 1218—1221.

[8]) Dies ist nicht unbestritten, a. A. z. B. Hans Ludewig, „Die Regiebetriebe der Gemeinden", Berlin 1927, S. 11.

wird. Dieser Kampf ist ebenso zu beurteilen wie der Streit um die Ferngasversorgung und soll deshalb mit diesem zusammen im folgenden Kapitel untersucht werden.

Der Entwicklung zum Großkraftwerk wohnt aber noch eine andere Bedeutung inne. Während bisher eine Konkurrenz zwischen öffentlichen und privaten oder gemischtwirtschaftlichen Elektrizitätswerken nicht möglich war, trifft dies jetzt nicht mehr in gleichem Maße zu. Es liegt in der Eigenart des Großkraftwerkes, hochgespannten Strom über weite Strecken zu schicken. Dabei ist es denkbar, daß der Strom eines öffentlichen Großkraftwerkes mit dem eines gemischtwirtschaftlichen oder privaten Unternehmens zusammentrifft, so daß dann die beiden Betriebsarten in einen Wettbewerb miteinander treten könnten, in welchem die öffentlichen Großkraftwerke infolge des Rechts der Steuerfreiheit eine Vorzugsstellung einnehmen würden.

d) Den öffentlichen Versorgungsbetrieben sind nun in der Regel einige Nebenbetriebe angeschlossen. Verkaufsstellen der Gas- und Elektrizitätswerke sorgen für den Vertrieb von gas- und stromverbrauchenden Apparaten und Haushaltungsgegenständen. In Installationswerkstätten werden Reparaturarbeiten ausgeführt. Von der Bewag, der Berliner städtischen Elektrizitätswerke A.-G., wird weiter zur Ausnutzung sonst verlorener Maschinenkraft ein Fernheizwerk unterhalten und an anderer Stelle Eis erzeugt. Schließlich werden sogar durch die Abdämpfe der stromerzeugenden Maschinen große Gemüse- und Blumentreibhäuser geheizt.[9]) Kurz, es zeigt sich, daß mit den steuerfreien Versorgungsbetrieben die verschiedenartigsten Unternehmungen verbunden sind. Aus der Art der von diesen Nebenbetrieben getätigten Geschäfte folgt ohne weiteres, daß ein Wettbewerb mit gleichartigen privaten Betrieben besteht.

e) Unter den steuerfreien Versorgungsbetrieben nannte die Durchführungsverordnung zum Körperschaftssteuergesetz nach den Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerken die Unternehmungen, welche der Bewältigung des öffentlichen Verkehrs dienen. Die Frage, ob diese öffentlichen Verkehrsbetriebe ihre Aufgaben im Wettbewerb mit privaten Unternehmungen erfüllen, kann nicht einheitlich beantwortet werden. Die jeweiligen örtlichen Verhältnisse sind hierfür ausschlaggebend. In der Mehrzahl der Fälle ist die Sachlage die, daß das Verkehrsbedürfnis einer Stadt entweder von öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen befriedigt wird. Wenn bisweilen beide Organisationsformen am gleichen Ort nebeneinander bestehen, so bedeutet dies noch nicht, daß ein Wettbewerbsverhältnis vorliegt. Es kann dann so sein, daß jedes Unternehmen die Beförderung nach einer Stadtgegend besorgt, in der nicht bereits der andere Betrieb Verkehrseinrichtungen getroffen hat. Trifft dies jedoch nicht zu, so würde sich als Folge ergeben, daß für die öffentlichen Verkehrsbetriebe das Recht der Steuerfreiheit entfällt; denn § 3 der Durchführungsverordnung zum Körperschaftssteuergesetz erkennt nur die-

[9]) Dies ist der Fall im Kraftwerk Klingenberg der Bewag.

jenigen Verkehrsunternehmungen als Versorgungsbetriebe an, „die überwiegend die Beförderung von Personen zum Gegenstand haben, nach ihren Tarifen von der Gesamtheit der Bevölkerung benutzt werden können und mangels anderer Verbindungen auch von ihr benutzt werden müssen". Gerade aus den letzten Worten ergibt sich, daß das Privileg der Steuerfreiheit an die Voraussetzung geknüpft ist, daß ein Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Verkehrsunternehmungen nicht stattfindet. Damit erübrigen sich weitere Untersuchungen zu dieser Frage.

f) Ein Wettbewerb der steuerfreien Hafenbetriebe, die ebenfalls zu den Versorgungsbetrieben gehören, mit privaten Einrichtungen gleicher Art ist nicht denkbar. Die Natur dieser Betriebe läßt dies nicht zu.

3. Das Körperschaftssteuergesetz befreit nach den Versorgungsbetrieben diejenigen öffentlichen Betriebe von der Steuerpflicht, welche gemeinnützigen und mildtätigen Zwecken dienen. Das gleiche Recht läßt § 9 Ziff. 7 Körp.St.G. den entsprechenden privaten Unternehmungen zuteil werden. Jedoch ist zu beachten, daß die sogenannte persönliche Steuerfreiheit nicht die beschränkte Steuerpflicht ausschließt. Die steuerliche Belastung der gemeinnützigen privaten Betriebe ist daher immer noch eine andere als die der öffentlichen Betriebe. Auf die Frage des Wettbewerbs braucht dennoch nicht näher eingegangen zu werden, weil für die Tätigkeit dieser Betriebe andere als wirtschaftliche Gesichtspunkte maßgebend sind.[10])

4. Die öffentlichen Unternehmungen, welche nach § 9 Körp.St.G. steuerfrei sind, scheiden zum Teil als reine Monopolbetriebe aus der Untersuchung aus. Dies sind die Monopolverwaltungen des Reichs und die Reichspost. Erst die Befreiung der Deutschen Reichsbahngesellschaft berechtigt wieder zu der Frage, ob ein Wettbewerb mit privaten Betrieben besteht. Die Probleme, welche sich hinter den Schlagworten Reichsbahn und Kraftwagenverkehr oder Reichsbahn und Binnenschiffahrt verbergen, lassen erkennen, daß es sich hier um Konkurrenzfälle handelt.

5. Wie weit die öffentlichen Banken im Wettbewerb mit privaten Bankinstituten arbeiten, ist an Hand der betreffenden Gesetze und Bankstatuten zu prüfen. Die Aufgaben der Reichsbank sind in § 1 des Bankgesetzes vom 30. August 1924 festgelegt. Danach hat die Bank „den Geldumlauf im gesamten Reichsgebiet zu regeln, die Zahlungsausgleichungen zu erleichtern und für die Nutzbarmachung verfügbaren Kapitals zu sorgen". Die Geschäfte, welche die Reichsbank in Erfüllung dieser Aufgaben betreiben darf, sind in den §§ 21—26 des Bankgesetzes genau umschrieben. Die Reichsbank ist auf Grund dieser Vorschriften befugt, folgende Arten von Geschäften zu betreiben: 1. den An- und Verkauf von gemünztem oder ungemünztem Gold oder Silber; 2. den An- und Verkauf, sowie die Diskontierung von

[10]) Dies ergibt sich aus den §§ 6—10 der Verordnung zur Durchführung des Körp.St.G. v. 17. 5. 26.

Wechseln, welche bestimmten Erfordernissen entsprechen; 3. den Lombardverkehr unter Wahrung der gesetzlichen Beschränkungen; 4. den An- und Verkauf von Schuldverschreibungen bestimmter Art; 5. Inkassogeschäfte; 6. den An- und Verkauf von Effekten aller Art für fremde Rechnung nach vorheriger Deckung bezw. Einlieferung; 7. die Annahme unverzinslicher Gelder im Depositengeschäft und Giroverkehr; 8. die Verwahrung und Verwaltung von Wertgegenständen. Da derartige Geschäfte auch von den anderen Banken betrieben werden, so könnte sich aus dieser Aufzählung ergeben, daß die Reichsbank im Wettbewerb mit den übrigen Banken steht. Doch trifft dies in Wirklichkeit nicht zu; denn die Reichsbank ist als Zentralnotenbank die Bank der Banken. Das will besagen, daß sie nicht gegen die Banken, sondern in deren Interesse tätig wird. Zweck der deutschen Golddiskontbank ist die Förderung des deutschen Außenhandels. Sie hat die Diskontierung von Exportwechseln vorzunehmen. Die Erfüllung dieser Aufgabe wird von der Reichsbank besorgt, weil die Diskontbank eine Abteilung derselben ist.[11]) Aus dieser Verbindung aber folgt, daß die gleichen Gründe wie bei der eigentlichen Geschäftstätigkeit der Reichsbank auch hier gegen einen Wettbewerb sprechen.

Ebenso ist die Tätigkeit der deutschen Rentenbank zu beurteilen. Ihr Geschäftskreis ist heute nur noch ein beschränkter. Auf Grund des Rentenbankliquidierungsgesetzes vom 30. August 1924 ist ihre Tätigkeit ausschließlich auf die Abwicklung der Rentenbankkredite und die Liquidierung der Rentenbanknoten abgestellt. Ein Wettbewerb ist daher nicht mehr denkbar.

Desgleichen ist ein Wettbewerb der Bank für Industrieobligationen mit anderen Bankanstalten nicht festzustellen. Gegenstand dieses Unternehmens ist gemäß § 24 des Industriebelastungsgesetzes „die Ausgabe der Industriebons, die Regelung des Zins- und Tilgungsdienstes für diese Industriebons, die Entgegennahme, Verwahrung und Verwaltung der als Sicherheit dienenden Einzelobligationen der Unternehmer, sowie der hiermit zusammenhängenden und dadurch veranlaßten Geschäfte“. Es handelt sich hier um die Erfüllung einer Sonderaufgabe, die sich aus der Reparationsregelung ergeben hatte.

6. Wie weit die Staatsbanken, die ihrer Bestimmung nach in der Hauptsache staatswirtschaftlichen oder allgemeinwirtschaftlichen Aufgaben dienen, den privaten Bankinstituten Konkurrenz machen, hängt davon ab, welche Bankgeschäfte die einzelnen Staatsbanken betreiben. Vorerst ist noch darauf hinzuweisen, daß die Steuerfreiheit nur von denjenigen Staatsbanken in Anspruch genommen werden kann, deren Vermögen sich ausschließlich im Eigentum eines Landes befindet, und welche ihre Funktionen unter der Garantie und unter der Aufsicht eines Staates erfüllen.[12]) Zu diesen Staatsbanken gehört nicht die Hessische Landesbank, die ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen ist und deren Anteile sich nur zu 92 % in hessischem Staatsbesitz be-

[11]) Vgl. Obst, „Geld-, Bank- und Börsenwesen“, S. 327—329.
[12]) Vgl. Evers in Strutz „Handbuch des Reichssteuerrechts“, 1927, S. 514.

finden. Weiter kommt es darauf an, daß die Staatsbanken in der Hauptsache Geschäfte staatswirtschaftlicher oder allgemeinwirtschaftlicher Art betreiben. Die Geschäftstätigkeit der Staatsbanken ist nicht einheitlich. Sie ist auf Grund der geschichtlichen Entwicklung und der jeweiligen besonderen Verhältnisse des einzelnen Landes verschieden.

Die Preußische Staatsbank (Seehandlung) dient der Wahrnehmung der Interessen des preußischen Staates auf dem Geld- und Kapitalmarkt.[13]) Sie hat für Preußen alle Geschäfte durchzuführen, bei denen die Wahrnehmung einer Bank zweckmäßig ist, und die Staatsverwaltung in allen einschlagigen Fragen zu unterstützen und zu beraten. Im übrigen ist die Preußische Staatsbank befugt, folgende Geschafte zu treiben: Depotgeschäft, Depositen- und Scheckverkehr, Aufnahme von Darlehen, An- und Verkauf, sowie Girierung reichsbankfähiger Wechsel und Privatdiskonten, Ankauf von Schatzwechseln des deutschen Reichs und der Länder, Gewährung von Lombarddarlehen, Emissions- und Konsortialgeschäfte, An- und Verkauf von Wertpapieren, Devisen und Edelmetallen, Inkassobesorgungen und Ausstellung von Kreditbriefen und Akkreditiven.

Die Preußische Zentralgenossenschaftskasse, durch Gesetz vom 31. Juli 1895 zum Zwecke der Förderung des genossenschaftlichen Personalkredits gegründet, ist dazu berufen, zinsbare Darlehen an Genossenschaften oder an Vereinigungen von Genossenschaften, an bestimmte landschaftliche Darlehnskassen und an Unternehmungen, an welchen das Reich oder die Länder beteiligt sind, zu gewähren und von diesen Gelder verzinslich anzunehmen. Sie ist außerdem befugt zum Depositen- und Scheckverkehr, zur Annahme von Sparanlagen, zur Nutzbarmachung der Kassenbestände im Wechsel-, Lombard- und Effektengeschäft, zum Verkauf und zur Annahme von Wechseln, zum Effektenkommissionsgeschäft und zur Beteiligung an anderen Unternehmungen.

Die Bayrische Staatsbank hat die Aufgabe, Handel, Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft zu unterstützen und zu fördern.[14]) Sie ist eine Depositen- und Kreditbank, zu deren Geschäftskreis gehören: die Uebernahme und Nutzbarmachung der öffentlichen Gelder, der Geldausgleich und die Vermittlung für Staats-, Reichs- und andere öffentliche Kassen unter sich und mit Privaten usw. Aehnlich sind die Aufgaben der Sächsischen, der Braunschweigischen und Thüringischen Staatsbank, der staatlichen Kreditanstalt Oldenburg und der Lippischen Landesbank geregelt.[15]) Aus der Aufzählung der Bankgeschäfte, welche von den Staatsbanken betrieben werden, ergibt sich

[13]) Vgl. Die Verf. der Preußischen Staatsbank (Seehandlung) v. 11. März 1926. Die Neuorganisation im Jahre 1929 hat eine Aenderung der Aufgaben nicht mit sich gebracht.

[14]) S. Die Verordnung über die Bayr. Staatsbank v. 24. 3. 1920.

[15]) Vgl. Das Sächsische Staatsbankgesetz v. 25. Juni 1921, das Thür. Staatsbankgesetz v. 20. 12. 1922, das Oldenburgische Gesetz v. 19. 7. 1922—7. 7. 1926 und die Lippische Bekanntmachung vom 15. 7. 1922.

ohne weiteres, daß die Bankunternehmungen der Länder in weitem Umfange die gleichen Funktionen erfüllen wie die privaten Banken. Sie stehen deshalb mit diesen im Wettbewerb.

7. Nach den Staatsbanken befreit § 9 Körp.St.G. die öffentlichen Sparkassen von der Steuerpflicht, welche sich auf die Pflege des eigentlichen Sparkassenverkehrs beschränken. Die Antwort auf die Frage, ob diese Sparkassen im Wettbewerb mit privaten Banken stehen, läßt sich aus einer Beschreibung der Tätigkeit der Sparkassen ableiten. Früher, als das Kleinspargeschäft für die privaten Banken nicht lohnte, konnte von einer Konkurrenz der Sparkassen kaum die Rede sein. Die Nachkriegszeit hat diesen Zustand wesentlich verändert. Heute pflegen auch die Privatbanken wieder das Kleinspargeschäft. Wie stark der Wettbewerb in dieser Beziehung ist, zeigt eine Schätzung von Julius Hirsch.[16]) Er berechnet, daß von 100 Mark 55 bei den öffentlichen Sparkassen und der Rest bei den privaten Banken gespart werden. Aber nicht nur auf diesem Gebiet konkurrieren die Sparkassen mit anderen Banken. Denn es gehören noch andere Geschäfte zur Pflege des eigentlichen Sparkassenverkehrs. § 1 der Verordnung über die Abgrenzung des eigentlichen Sparkassenverkehrs im Sinne der Reichssteuergesetze vom 22. März 1928 (RGBl. 1928 S. 109) rechnet neben der Annahme, Aufbewahrung und Verzinsung von Spargeldern zu diesen Geschäften des eigentlichen Sparkassenverkehrs die Verwahrung und Verwaltung von Wertpapieren und anderen Wertgegenständen, die Vermietung von Sicherheitsfächern, den Kontokorrentverkehr ohne Krediteinräumung, die Einlösung fälliger Zins- und Gewinnanteile und den Giro- und Scheckverkehr. Der Streit um die Frage, wie der Kontokorrentkredit zu beurteilen ist, wurde im Anschluß an ein Gutachten des Reichsfinanzhofs[17]) durch § 1 Ziff. 7 der Verordnung über die Abgrenzung des eigentlichen Sparkassenverkehrs dahin entschieden, daß zur Anlegung der Sparkassenbestände die Einräumung von Personalkredit an den Mittelstand gehört, soweit dieser Kredit durch bestimmte Sicherheiten sichergestellt ist oder der Gesamtbetrag der ungesicherten Krediteinräumung 5 v. H. der im Depositen-, Giro- und Kontokorrentverkehr bei der Sparkasse vorhandenen Guthaben nicht übersteigt. Die Sparkassen beschränken sich in der Regel nicht nur auf die zum eigentlichen Sparkassenverkehr gehörenden Geschäfte. Sie betreiben auch Bankgeschäfte anderer Art, soweit dies gesetzlich zugelassen ist. Für diese Geschäfte aber ist ihnen das Recht der Steuerfreiheit genommen, so daß sie sich in dieser Richtung dem privaten Bankgewerbe gegenüber nicht im Vorteil befinden. Für die zum eigentlichen Sparkassenverkehr gehörenden Geschäfte ist ohne Bedenken zu folgern, daß sie von den Sparkassen im Wettbewerb mit den privaten Banken durchgeführt werden. An dieser Feststellung wird dadurch nichts geändert, daß im Jahre 1928 ein Wettbewerbsabkommen zwischen den Spitzenorganisationen des Bank- und Genos-

[16]) Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer Berlin 25, 5, 223.
[17]) Sammlung der Entscheidungen und Gutachten des RFH., Bd. 19, S. 342 ff.

senschaftswesens und dem deutschen Sparkassen- und Giroverband zustande gekommen ist.[18]) Es handelt sich nämlich in diesem Abkommen nicht um eine Ausschaltung des Wettbewerbs, sondern um eine Verständigung über die Abgrenzung zwischen legitimem und unzulässigem Wettbewerb und über die Schaffung von Schlichtungsstellen.

8. Im Gebiet des Versicherungswesens genießen die öffentlichen Unternehmungen, die auf Gegenseitigkeit gegründet sind und nur Mitglieder versichern, das Recht der Steuerfreiheit. Von diesen ist eine Anzahl im Wettbewerb mit privaten Versicherungsgesellschaften tätig. Die bekanntesten Beispiele hierfür sind mehrere preußische Feuersocietäten, die Viehversicherungsanstalt in Baden, die Landeshagelversicherungsanstalt in Bayern, die der öffentlich-rechtlichen Lebensversicherung dienenden preußischen Provinzialanstalten und andere. Auch hier ist zwischen dem Verband der öffentlichen Versicherungsanstalten und der privaten Versicherungsgesellschaften im Jahre 1927 ein Wettbewerbsabkommen vereinbart worden.[19]) Dieses Abkommen hat ebenso wie das zwischen den Banken und Sparkassen zustande gekommene die Ausschaltung des Wettbewerbs nicht zum Ziel. Vielmehr soll auch hier „der Weg zu einem schiedlich-friedlichen Nebeneinanderarbeiten im Wettbewerb geebnet werden".

Damit ist festgestellt, daß einige öffentliche Betriebe, die von den wichtigsten Steuern befreit sind, mit privaten Unternehmungen im Wettbewerb stehen.

Welchen Einfluß hat nun die Steuerfreiheit der öffentlichen Betriebe auf diesen Wettbewerb mit den privaten Unternehmungen?

---

3. Kapitel.

Der Einfluß der Steuerfreiheit der öffentlichen Hand auf den Wettbewerb mit privaten Unternehmungen.

Die Ausführungen dieses Kapitels zerfallen in zwei Teile. Während zunächst der Einfluß der Steuerfreiheit in seinen theoretisch möglichen Auswirkungen dargestellt werden soll, wird die Untersuchung des 2. Teils die Bedeutung der Steuerfreiheit für den Wettbewerb in den einzelnen Wirtschaftsgebieten, in denen nach den Ergebnissen des 2. Kapitels öffentliche und private Betriebe miteinander konkurrieren, aufzuzeigen haben.

1. Die Steuerfreiheit kann den Wettbewerb der öffentlichen und privaten Unternehmungen auf verschiedene Weise beeinflussen. Gehen

[18]) S. Obst, „Das Bankgeschäft", 1930, Bd. 1, S. 59.
[19]) S. Adam, „Die öffentliche Hand in der Versicherung" in Oeffentliche Versicherung 1930 Nr. 5, S. 34.

wir von dem Gedanken der Steuerabwälzung aus, so muß unterschieden werden, ob es auf Grund der wirtschaftlichen Machtverhältnisse den Unternehmungen möglich ist, die Steuerlast abzuwälzen, oder ob sie selbst die Steuern tragen. Soweit die Abwälzung nicht gelingt, bedeutet die Besteuerung für das Unternehmen eine Entziehung von Kaufkraft. Diese Wirkung tritt auf seiten der steuerfreien öffentlichen Betriebe nicht ein. Daraus folgt, daß bei diesen die Kapitalbildung in einem andern Umfange und in schnellerem Tempo vor sich gehen kann, als dies bei den steuerbelasteten privaten Unternehmungen möglich ist. Eine unmittelbare Beeinflussung der Preise und damit des Wettbewerbs ist nicht gegeben. Jedoch ist infolge der intensiveren Kapitalbildung der öffentlichen Hand die Möglichkeit eröffnet, ihre Betriebe entsprechend der technischen Entwicklung und dem organisatorischen Fortschritt schnell und billig einzurichten. Dadurch könnten die Unkosten herabgedrückt werden, so daß die Befreiung von nicht abwälzbaren Steuern schließlich mittelbar zu einer Aenderung der Preise für die Produkte und Leistungen der öffentlichen Hand führen und damit den konkurrierenden privaten Unternehmungen zum Nachteil gereichen würde.

Ist es aber möglich, die Steuerlast abzuwälzen, so ergibt sich, daß die Steuer als ein wichtiger Unkostenfaktor anzusehen ist, mit dem die öffentlichen Betriebe nicht zu rechnen haben. Die Kalkulation der öffentlichen Hand wird sich deshalb anders gestalten und zu anderen Ergebnissen führen als die der privaten Unternehmungen. Die Preisgrundlage wird eine niedrigere sein. Daraus aber entstehen für die öffentlichen Betriebe wesentliche Vorteile,[20]) an die sich verschiedene Wirkungen knüpfen können.

Die enge Verbindung der öffentlichen Betriebe mit der staatlichen bezw. kommunalen Finanzwirtschaft kann leicht dazu führen, daß die öffentlichen Unternehmungen trotz ihrer niedrigeren Kosten die Preise auf der gleichen Höhe halten, wie die privaten Unternehmungen. Die öffentliche Hand würde dann höhere Gewinne erzielen können, die der Allgemeinheit wieder insofern zugute kämen, als durch sie Steuererleichterungen möglich werden würden. Nachteilige Wirkungen der Steuerprivilege für den Wettbewerb würden in diesem Fall nicht eintreten. Im Gegenteil, die Konkurrenten der öffentlichen Hand würden aus den hohen Betriebsüberschüssen der öffentlichen Wirtschaft Nutzen ziehen, wenn diese wirklich zu einer Erleichterung der Steuerlast führen. Die Befreiung von den Steuern könnte aber die unbeabsichtigte Nebenwirkung haben, daß der Zwang zur rationellen Betriebsführung verloren geht. Eine Steigerung der Selbstkosten über die des

[20]) Wie Bernhard, die Besteuerung der öffentlichen Betriebe in Magazin der Wirtschaft V, 8 S. 260, aus dieser Gestaltung der Dinge den Schluß ziehen kann, die öffentlichen Betriebe kalkulieren nicht einer geordneten Wirtschaftsführung entsprechend, ist mir unerklärlich. Meines Erachtens folgt aus der anders gearteten Unkostenrechnung nur, daß ein Vergleich zwischen den Preisen der Güter und Leistungen der öffentlichen und privaten Unternehmungen nicht ohne weiteres möglich ist.

privaten Betriebes würde dann die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand im Verhältnis zu der ihrer Konkurrenten geringer werden lassen. Für die Wettbewerbsstellung der öffentlichen Hand würden daraus keine Wirkungen entstehen. Es ergibt sich vielmehr die Folge, daß sich für die Volkswirtschaft ein unmittelbarer Verlust feststellen läßt, eine Gefahr, die bei der oft kostspieligen Wirtschatfsführung durch die öffentlichen Körperschaften besonders zu beachten ist. Es wäre z. B. möglich, daß die öffentliche Hand dem Verlangen ihrer Arbeitnehmer nach Lohnerhöhungen Folge leistet, was bei der Abhängigkeit der öffentlichen Betriebe von den politischen Körperschaften, in denen die Stimmen der Arbeitnehmer auf Grund der politischen Verhältnisse oft ausschlaggebend sind, leicht eintreten kann. Für die private Unternehmerschaft würde im weiteren Verlauf der Entwicklung diese politische Lohnbildung, welche für die durch sie beschäftigten Arbeitnehmer ein Anreiz zu erhöhten Lohnforderungen werden könnte, Schwierigkeiten bereiten und letzthin zu einer Preiserhöhung führen. In derartigen Fällen könnte sich demnach aus dem Steuerprivileg der öffentlichen Unternehmungen eine Schädigung ihrer privaten Konkurrenten ergeben.

Doch da die öffentliche Wirtschaft im Gegensatz zur privaten Wirtschaft ihren inneren Antrieb vom Dienstwillen an der Gesamtheit erhält, werden die niedrigeren Kosten der öffentlichen Betriebe leicht zu einer Preissenkung führen können, aus der für den Wettbewerb mit den privaten Unternehmungen verschiedene Wirkungen entstehen können. Angenommen, es seien sowohl die öffentlichen wie die privaten Betriebe mit den modernsten technischen und kaufmännischen Einrichtungen versehen, so daß zunächst neue Maßnahmen in der Richtung einer Kostenersparung nicht mehr möglich sind, so müssen die privaten Unternehmungen darauf verzichten, den Vorsprung der steuerfreien öffentlichen Betriebe einzuholen. Sie sind gezwungen, ihre Preise den niedrigeren der öffentlichen Unternehmungen anzugleichen. Die Folge wäre, daß sie ohne Gewinn, vielleicht sogar mit Verlust arbeiten müßten, was auf die Dauer unmöglich ist. Es würde schließlich dahin kommen, daß die privaten Unternehmungen unrentabel und aus dem Wirtschaftsleben ausgeschaltet werden. Damit aber wäre nicht nur das Ende zahlreicher Privatbetriebe besiegelt, es würden vielmehr volkswirtschaftliche Schwierigkeiten — zu denken wäre z. B. an die Steigerung der Arbeitslosenziffer, die, da es sich um strukturelle Arbeitslosigkeit handelt, besonders schwierige Probleme zu lösen gäbe — und schwere Störungen in der Finanzwirtschaft des Staates entstehen, da die Verdrängung von rentablen Betrieben aus der Volkswirtschaft eine Minderung der Steuereingänge nach sich ziehen würde.

Wollten sich aber die privaten Unternehmungen nicht nach den Preisen der öffentlichen Betriebe, sondern nach ihrer eigenen Kostenrechnung richten, so kämen ihre Produkte und Leistungen zu höheren Preisen auf den Markt. Dies würde sich dahin auswirken, daß die Konsumenten, welche bisher ihren Bedarf bei den privaten Unter-

nehmungen gedeckt haben, sich das billigere Angebot der öffentlichen Betriebe zunutze machen und hier ihre Bedürfnisse befriedigen würden. Die gesteigerte Nachfrage auf seiten der öffentlichen Wirtschaft würde zu einer Vergrößerung ihrer Betriebe führen, um durch gesteigerte Produktion den an sie gestellten Anforderungen entsprechen zu können. Die privaten Unternehmungen hingegen würden ihre Betriebe immer mehr einschränken müssen. So kann die steuerliche Vorzugsstellung der öffentlichen Betriebe bewirken, daß die Bedeutung ihrer privaten Konkurrenten immer geringer wird, und daß schließlich deren gänzliche Verdrängung vom Markte eintritt. Es ist die Möglichkeit gegeben, daß sich ähnliche Vorgänge wiederholen, wie sie sich im 19. Jahrhundert zwischen dem Handwerk und den Großbetrieben abgespielt haben.

Trifft aber die Voraussetzung, daß eine weitergehende Rationalisierung der öffentlichen wie der privaten Betriebe nicht mehr möglich ist, nicht zu, so ist es wahrscheinlich, daß die privaten Unternehmungen den durch die Steuerfreiheit geschaffenen Vorsprung der öffentlichen Betriebe durch Unkosten ersparende Maßnahmen wieder einholen. Die Privatwirtschaft würde erreichen, daß sie bei den Preisen, welche die öffentlichen Betriebe festzusetzen vermögen, auch noch einen Gewinn erzielen könnten. Jedoch würde dieser Zustand nicht lange dauern. Denn die öffentlichen Unternehmungen würden bald die kostensparenden Einrichtungen nachahmen und ihre Betriebe ebenfalls mit diesen ausstatten. Sie würden dann auf der gleichen Höhe technischer und organisatorischer Entwicklung ankommen, zu der ihnen die privaten Unternehmungen vorangeschritten waren. Das Privileg der Steuerfreiheit würde aber die Unkosten der öffentlichen Betriebe noch niedriger werden lassen, so daß schließlich hier das gleiche Spiel der Kräfte, wie es oben geschildert wurde, einsetzen könnte und eine Ausschaltung der privaten Unternehmungen aus dem Wirtschaftsleben möglich wäre. Theoretisch gesehen ist demnach die Bedeutung der Steuerfreiheit der öffentlichen Hand letzten Endes die, daß durch sie eine Aenderung der Organisation der Volkswirtschaft hervorgerufen werden könnte. „Der Staat würde nämlich bei großer Ausdehnung seiner privatkapitalistschen Einnahmegewinnung den Charakter als Einzelwirtschaftssubjekt innerhalb der Volkswirtschaft verlieren, zu einem Gesamtwirtschaftssubjekt werden und damit die volle Verantwortung für das wirtschaftliche Wohlergehen seiner Bürger aufgebürdet erhalten".[21])

2. Der Einfluß der Steuerfreiheit auf den Wettbewerb der öffentlichen Betriebe mit privaten Unternehmnugen in den Wirtschaftsgebieten, in welchen nach den Ergebnissen des zweiten Kapitels ein Wettbewerbsverhältnis besteht, kann nicht in einer der theore-

[21]) Ammon S. 344. Vgl. Dobretzberger S. 50: „Monopol und Konkurrenz sind letzten Endes nicht Probleme der Preisbildung, wenn sie auch auf diese bezug haben, sondern Probleme der Organisation."

tischen Darstellung entsprechenden Weise aufgezeigt werden. Dazu fehlt es an Material. Die von privater Seite zusammengestellten Zahlen, wie sie insbesondere für die Elektrizitätswirtschaft vorhanden sind,[22] dürften nicht einwandfrei sein, da die Sammlung der Daten offenbar immer unter dem Einfluß einer bestimmten Tendenz stand. Dieser Mangel an statistischem Material spiegelt sich auch in dem eingangs erwähnten Gesetzentwurf über die Mitwirkung der öffentlichen Betriebe bei Erhebungen zur Frage ihrer Besteuerung wider. Ueber die Gestaltung der Preise für die Produkte und Leistungen der öffentlichen Betriebe im Gegensatz zu der der privaten Unternehmungen läßt sich daher nichts sagen. Ebensowenig kann man zahlenmäßig einen Rückgang der Bedeutung der privaten Unternehmungen infolge der Steuerfreiheit ihrer öffentlichen Konkurrenten nachweisen. Es ist deshalb nur möglich, die Bedeutung der Steuerfreiheit im Rahmen der allgemeinen Konkurrenzbedingungen zu betrachten und zu beurteilen. Dies soll im folgenden versucht werden.

a) Die Bedingungen, unter denen die Gefängnisverwaltungen mit dem privaten Handwerk in den Wettbewerb treten, sind anders zu beurteilen als die eines freien Handwerkers. Dadurch, daß die Gefangenen durch staatlichen Zwang zur Arbeit in den Werkstätten der Gefangnisse angehalten werden, entstehen diesen Betrieben besondere Unkosten. Ein Gefangener, der zwangsweise seine Arbeit verrichtet, wird es immer an dem gewünschten Eifer fehlen lassen. Dies führt zu einer Verzögerung der begonnenen Arbeit. Auch entstehen dadurch Kosten, daß der Gefangene das Material, welches er zu bearbeiten hat, und das ihm zur Verfügung gestellte Wertzeug nicht mit der gleichen Sorgfalt behandelt wie ein Handwerker, der aus eigenem Trieb seinem Berufe nachgeht. Die Wettbewerbsstellung der Gefangnisverwaltung ist, wenn man diese Gesichtspunkte berücksichtigt, zugunsten des freien Handwerkers verschlechtert. Wenn nun noch zu diesen Kosten die Steuerlast hinzukäme, so würde die Beschäftigung der Gefangenen, deren Notwendigkeit niemand bezweifelt, aus wirtschaftlichen Gründen in Frage gestellt sein. Das Steuerprivileg dieser öffentlichen Betriebe aber ist eines der Mittel, die den Eintritt dieser Wirkung verhindern. Es erscheint deshalb gerechtfertigt.

b) Der Kampf der öffentlichen Körperschaften, welche mit eigenen Werken an der Strom- und Gaserzeugung beteiligt sind, gegen die Ferngasversorgung und gegen das Großkraftwerk in der Elektrizitätswirtschaft findet m. E. wenigstens zu einem Teil in dem Privileg der Steuerfreiheit der öffentlichen Versorgungsbetriebe seine Begründung. Die Versorgungsbetriebe, und unter diesen vor allem die Gas- und Elektrizitätswerke, sind für die Finanzwirtschaft der Kommunen von

[22]) Vgl. Ludewig „Die Lieferpreise für elektrische Arbeit bei kommunalen und privaten bezw. gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen", Berlin 1929, und Hosiosky, „Die Leistungen der kommunalen Elektrizitätswerke und ihre steuerrechtliche Stellung", Berlin 1929.

wichtiger Bedeutung. Durch die Steuerreform Erzbergers in den Jahren nach dem Weltkriege wurde den Gemeinden die finanzwirtschaftliche Selbständigkeit genommen. An die Stelle des Zuschlagsystems trat das Ueberweisungssystem des Finanzausgleichs, ohne daß damit ein gleichwertiger Ersatz gefunden wurde. Als selbständige Einnahmequellen verblieben den Gemeinden neben den Realsteuern nur die Ueberschüsse aus ihren Betrieben. Die Bedeutung der Betriebsüberschüsse für die kommunale Finanzwirtschaft wird noch erhöht, sobald es infolge des politischen Drucks nicht mehr möglich ist, die Realsteuern zu steigern. Deshalb ist es nur erklärlich, wenn die Verflechtung der Finanzwirtschaft einzelner Städte mit den öffentlichen Versorgungsbetrieben immer enger wurde und wenn infolgedessen in Zeiten der Not die Preise für die Güter der öffentlichen Versorgungsbetriebe derart in die Höhe getrieben wurden, daß die Ueberschüsse der öffentlichen Versorgungsbetriebe nicht mehr als wirtschaftliche Gewinne anzusehen sind, sondern z. T. wenigstens als Steuereinkünfte. In welchem Umfange nun die Betriebsüberschüsse für den Lastenausgleich der Kommunen herangezogen werden, ist aus folgenden Tabellen ersichtlich:

1. Deckung des ordentlichen Zuschußbedarfs deutscher Städte aus dem Saldoüberschuß ihrer Betriebe:[23])

	Jahr	Zuschußbedarf		Saldoüberschuß	
		Mill. RM.	%	Mill. RM.	%
Berlin	1927	451,8	100.0	67,6	15,0
	1928	516,8	»	82,2	15,5
Gruppe A	1927	876,1	»	171,0	19,5
	1928	983,5	»	189,1	19,2
Gruppe B	1927	225,4	»	37,2	16,5
	1928	261,7	»	47,1	18,0
Gruppe C	1927	204,6	»	32,6	16,0
	1928	225,0	»	37,6	16,7

Gruppe A = Städte mit über 200 000 Einwohnern
Gruppe B = Städte mit 100 000—200 000 Einwohnern
Gruppe C = Städte mit 50 000—100 000 Einwohnern

[23]) Statistisches Jahrbuch deutscher Städte 1929, S. 185.

2. Deckung des ordentlichen Zuschußbedarfs einiger Städte im Jahre 1928 aus den Ueberschüssen steuerfreier Versorgungsbetriebe.[24])

	Zuschußbedarf		Betriebsüberschuß	
	1.000 RM	%	1.000 RM	%
Gruppe A				
Berlin	516 861	100.0	67 894	13,1
Köln	91 365	»	27 990	30,6
Breslau	66 073	»	17 467	26,4
Düsseldorf	53 320	»	11 878	22,3
Königsberg	25 979	»	5 095	19,5
Gruppe B				
Augsburg	17 057	»	3 412	20,0
Braunschweig	10 848	»	1 587	14,6
Gruppe C				
Görlitz	8 266	»	1 215	14,7
Heidelberg	10 016	»	1 541	15,4

Aus diesen Zahlen ergibt sich, daß im Durchschnitt 15—20 % des gesamten Zuschußbedarfs der Städte durch die Ueberschüsse ihrer Betriebe gedeckt werden und daß die steuerfreien Versorgungsbetriebe den größten Teil dieser Ueberschüsse abwerfen.

Wollte man den öffentlichen Betrieben das Privileg der Steuerfreiheit nehmen, so würde dies für die Finanzwirtschaft der Gemeinden bedeuten, daß ein erheblicher Teil der Betriebsüberschüsse der Verfügungsgewalt der Kommunen entzogen werden würde. Allein durch die Körperschaftssteuer würden schon 20 % des Reinertrages der öffentlichen Versorgungsbetriebe den Gemeinden verloren gehen. Daß dann der Lastenausgleich des Etats, der so schon den Gemeinden die größten Schwierigkeiten macht, gefährdet ist, bedarf wohl keines Beweises. Der Hinweis darauf, daß durch die Beseitigung der Steuerfreiheit die Steuereinkünfte des Reichs und damit die Ueberweisungen an die Länder und Gemeinden steigen würden, ändert nichts an dem obigen Ergebnis. Die Erhöhung der Ueberweisungen würde niemals den durch die Beseitigung der Steuerfreiheit begründeten Rückgang der Betriebsüberschüsse ausgleichen, weil das Reich und die Länder nach den Bestimmungen der Finanzausgleichsgesetze große Teile des Mehraufkommens an Steuern für sich behalten würden. Die Beseitigung des Rechts der Steuerfreiheit für die öffentliche Hand bedingt, wenn eine Zerrüttung der kommunalen Finanzen aus diesem Grunde vermieden werden soll, entweder eine Einschränkung der Ausgaben der Gemeinden, die, soweit Sparmaßnahmen nicht mehr möglich sind, nur durch eine gesetzliche Aenderung der den Gemeinden zugewiesenen

[24]) Statistisches Jahrbuch deutscher Städte 1929 S. 200 ff.

Aufgaben erreicht werden könnte, oder eine Steigerung der Einnahmen, welche eine Aenderung des Finanzausgleichs erfordern würde.

Die damit aufgezeigte Bedeutung des Steuerprivilegs der Versorgungsbetriebe für die Finanzen der Kommunen zwingt die öffentlichen Körperschaften zu einer Stellungnahme gegen die Stillegung ihrer eigenen Gas- und Elektrizitätswerke und gegen den Anschluß an die Ferngasversorgung und an ein Großkraftwerk. Da es sich aber bei dieser Entwicklung um einen technischen und ökonomischen Fortschritt handelt, ist der hemmende Einfluß der Steuerfreiheit volkswirtschaftlich als schädlich anzusehen.

Die Frage, wie sich die Steuerfreiheit der öffentlichen Elektrizitätswerke in dem Wettbewerb der Großkraftwerke untereinander auswirkt, ist folgendermaßen zu beantworten. Wenn die Gemeinden ihren jetzigen Widerstand gegen die Beseitigung der Eigenstromerzeugung und damit gegen den Anschluß an ein Großkraftwerk aufgeben, und wenn sich die privaten Großbetriebe, die gegenwärtig noch ihre eigenen Stromzentralen besitzen, zu einer Umstellung entschließen, könnte sich aus der Steuerfreiheit der öffentlichen Großkraftwerke die Folge ergeben, daß ihr Strom zu günstigeren Bedingungen angeboten und deshalb vor dem der privaten oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen bevorzugt wird. Die öffentlichen Werke würden dann aus dem Wettbewerb als Sieger hervorgehen und bald ihre Konkurrenten überflügeln. Diese Auswirkung des Steuerprivilegs der öffentlichen Elektrizitätswerke ist bei den gegenwärtig gegebenen Verhältnissen jedoch nicht möglich. Es haben nämlich die in der Großversorgung führenden Unternehmungen Demarkationsverträge abgeschlossen, in denen sich „die maßgebenden Unternehmungen geeinigt haben, daß sie sich bei ihren Bemühungen, in den vertraglich abgegrenzten Gebieten mit den dort tätigen anderen Unternehmungen zu verständiger Zusammenarbeit zu kommen, keine Konkurrenz machen“.[25]) Damit ist die Möglichkeit eines für die privaten oder gemischtwirtschaftlichen Elektrizitätswerke nachteiligen Einflusses der Steuerfreiheit aus der Welt geschaffen.

Die Frage, ob die mit den öffentlichen Versorgungsbetrieben verbundenen Nebenbetriebe an dem Steuerprivileg teilhaben, scheint zunächst überflüssig, weil im § 4 der Durchführungsverordnung zum Körperschaftssteuergesetz ausdrücklich bestimmt ist, daß die Versorgungsbetriebe, soweit sie Geschäfte betreiben, die nicht ihren ursprünglichen Aufgaben dienen, mit den Einkünften aus diesen Geschäften steuerpflichtig werden. Trotz dieser Regelung ist der Ausgleich zwischen den Wettbewerbsbedingungen der öffentlichen Verkaufsstellen, Installationsgeschäfte usw. und denen ihrer privaten Konkurrenten nicht hergestellt. Zunächst einmal haben die Nebenbetriebe der

[25]) Vgl. die Ausführungen des Sachverständigen Dr. Lenzmann vor dem Enquete-Ausschuß. Bericht des dritten Unterausschusses „Die deutsche Elektrizitätswirtschaft“ Berlin 1930 S. 192.

Versorgungsunternehmungen dadurch indirekt Anteil an der Steuerfreiheit, daß sie Energiemengen, die von den Versorgungsbetrieben selbst nicht genutzt werden, von diesen zur Inbetriebsetzung ihrer Maschinen empfangen, ohne daß ihnen besondere Kosten entstehen. Weiter kommt hinzu, daß die öffentliche Hand mit dem Vertrieb der gas- und stromverbrauchenden Apparate und Haushaltungsgegenstände und mit deren Reparatur in ihren Installationswerkstätten ganz andere Ziele verfolgt als die privaten Geschäfte, welche gleiche Artikel zum Verkauf bieten und ebenfalls Installationsarbeiten ausführen. Hier handelt es sich darum, durch den Verkauf den Gas- und Stromverbrauch zu fördern. Dieses Ziel wird man zu erreichen suchen, indem man unter Umständen auf einen Gewinn beim Absatz der betreffenden Gegenstände verzichtet, um durch einen möglichst niedrigen Preis das Publikum zum Kauf zu reizen.[26]) Damit aber wird das private Geschäft, dessen Tätigkeit auf die Erzielung eines Gewinnes abgestellt ist, unterboten und in seiner Lebensfähigkeit gefährdet. Die öffentliche Unternehmung hat aber noch ein anderes Mittel zur Verfügung, um die Kosten der in ihren Nebenbetrieben erzeugten Güter möglichst niedrig zu halten: nämlich die Kostenverteilung auf den gesamten Betrieb. Damit soll gesagt sein, daß die Gas- und Elektrizitätswerke die besonderen Unkosten, welche ihren Nebenbetrieben z. B. durch die Besteuerung entstehen, auf den gesamten Geschäftsbetrieb verteilen und auf diese Weise die Nebenbetriebe an der steuerrechtlichen Vorzugsstellung teilnehmen lassen können. Die Möglichkeit dieser Unkostenverteilung wird dann besonders gern ergriffen werden, wenn auch der Hauptbetrieb nicht von allen Steuern befreit ist. Ob hiervon in der Praxis Anwendung gemacht wird, konnte nicht mit Sicherheit festgestellt werden. Die Gewinn- und Verlustrechnung der Bewag[27]) läßt Vermutungen in dieser Richtung zu. Es fällt dort nämlich auf, daß auf der Ausgabenseite eine besondere Unterteilung des Postens Steuern nicht zu finden ist, während die Einnahmenseite zwischen den Beträgen, die aus der Stromlieferung, und denen, die aus den Nebenbetrieben erzielt wurden, unterscheidet. Auf jeden Fall aber glaube ich, bedeutet die Verbindung der Nebenbetriebe mit einem steuerfreien Hauptbetrieb, daß eine Erleichterung der Wettbewerbsbedingungen im Verhältnis zu denen der privaten Konkurrenzunternehmungen eintritt, und daß das Steuerprivileg sich auf diesem Wege zum Nachteil der letzteren auswirkt.

c) Die Bedeutung der Steuerfreiheit im Wettbewerb der Reichsbahn mit dem Kraftwagenverkehr wird erkennbar aus der Gegenüberstellung der beiderseitigen Wirtschaftsbedingungen. Die Darstellung der wirtschaftlichen Grundlagen, auf denen sich die Arbeit beider Verkehrsmittel aufbaut, soll nicht die Gesamtheit der Probleme, die sich aus dem Wettbewerb der Reichsbahn mit dem Kraftwagenverkehr er-

[26]) Vgl. den Bericht des Enquete-Ausschusses über das deutsche Handwerk Berlin 1930 Bd. 4. S. 425.

[27]) Geschäftsbericht der Bewag über das Jahr 1929, S. 14 u. 15.

geben, umfassen. Eine Beschränkung auf die markantesten Unterschiede wird genügen. Die Bedingungen, unter denen die Reichsbahn mit dem Kraftwagen in einen Wettbewerb tritt, sind teilweise recht ungünstige. Die Sonderbelastung, welche der Reichsbahn durch die Tributgesetze aufgebürdet ist, ist einer der wesentlichen Faktoren, die ihre Wettbewerbsstellung gegenüber dem Kraftwagenverkehr erheblich verschlechtern. Während die Reichsbahn an der Aufbringung der Reparationslast mit 600 000 000 RM zuzüglich 290 000 000 RM aus der Beförderungssteuer beteiligt ist, kommt für den Kraftwagenverkehr entweder nur die Industriebelastung oder die Last aus dem Aufbringungsgesetz in Betracht. Dies bedeutet nach den Ausführungen des Generaldirektors Dr. Dorpmüller, daß der Kraftwagen durch die Reparationsleistungen mit 0,68 v. H., die Reichsbahn dagegen mit 2,6 v. H. des Anlagewertes belastet ist.[28]) Wenn in der Debatte zu diesem Punkt behauptet wird, daß diese Lasten der Reichsbahn gegenüber den Beträgen, welche im Jahre 1913 an die Staatskasse abgeführt wurden, nur um ein Geringes höher sind und infolgedessen dem Betrieb nicht wesentlich neue Kosten entstehen,[29]) so ist dies durchaus abwegig. Denn damals waren die Beträge, die an die Staatskasse abgeführt wurden, Betriebsüberschüsse der Eisenbahn, jetzt aber handelt es sich um Kosten, welche bei der Tarifgestaltung berücksichtigt werden müssen. Neben der Reparationsbelastung verschiebt weiter die Verpflichtung, die Unterhaltung und Sicherung des Schienenstranges vorzunehmen, die Konkurrenzbedingungen zu Ungunsten der Reichsbahn. Die Reichsbahn hat die Kosten, die ihr durch diese Verpflichtung entstehen, in voller Höhe zu tragen. Die Belastung des Kraftwagens in dieser Beziehung ist eine ganz andere. Dieser ist nur durch die Kraftfahrzeugsteuer an der Aufbringung der Kosten für die Straßenunterhaltung beteiligt, während ein erheblicher Teil der Straßenbaulast von Gemeinden, Kreisen und Provinzen getragen wird. Daß durch das Aufkommen aus der Kraftfahrzeugsteuer die Kosten der Straßenunterhaltung, auch soweit nur der Anteil der Kraftwagen in Betracht kommt, nicht gedeckt werden, ist daher kaum noch bestritten. Aehnlich ist es mit den Kosten für die Sicherung der Fahrbahn und des Publikums, die besonders in den Städten erforderlich ist. Diese fallen nicht dem Kraftwagenverkehr, sondern den öffentlichen Kassen zur Last. Die Bestimmungen über die Haftung für Verluste und Schäden sind für die Reichsbahn schwerwiegender als für den Kraftwagen. Dazu kommt noch, daß die Kosten, die der Reichsbahngesellschaft infolge des hohen Anlagekapitals und der hohen Pensionslasten entstehen, stark ins Gewicht fallen. Bereits aus dieser Gegenüberstellung der beiderseitigen Wettbewerbsgrundlagen ergibt sich, daß die Belastung der Reichsbahn eine höhere ist als die des Kraftwagens. Das Steuerprivileg der Reichsbahn hat bei dieser Sachlage nicht die

[28]) Zit. in „Eisenbahn und Kraftwagen“, Denkschrift des Industrie- und Handelstages, Berlin 1930 S. 21.

[29]) Dieser Standpunkt findet sich in der unter 28 angeführten Denkschrift auf S. 21.

Bedeutung, daß die Wettbewerbsstellung des Kraftwagens derart verschlechtert wird, daß eine faire Konkurrenz mit der Eisenbahn nicht mehr möglich ist. Vielmehr wirkt es im Sinne eines Ausgleichs der Wirtschaftsgrundlagen; denn durch die Steuerfreiheit wird die höhere Vorbelastung der Reichsbahn gegenüber dem Kraftwagenverkehr wenigstens zu einem Teil beseitigt. Von einer Benachteiligung des Kraftwagens im Wettbewerb durch die Steuerfreiheit kann deshalb keine Rede sein.

Der Einfluß der Steuerfreiheit auf den Wettbewerb der Reichsbahn mit der Binnenschiffahrt ist ebenso zu beurteilen. Auch für diesen Konkurrenten sind die Lasten aus den Reparationsgesetzen geringer. Desgleichen trägt die Binnenschiffahrt nicht die Kosten für die Unterhaltung der Wasserstraßen und für die Sicherungsmaßnahmen. Sie ist auch nur durch Schiffahrtsabgaben daran beteiligt. Im übrigen ergibt sich hier dasselbe Bild wie oben, so daß dem Steuerprivileg der Reichsbahn im Wettbewerb mit der Binnenschiffahrt dieselbe ausgleichende Wirkung zuzumessen ist.

d) Im Wettbewerb der öffentlichen Banken und Sparkassen mit dem privaten Bankiergewerbe sind die wirtschaftlichen Grundlagen weniger stark verschieden. Erschwerend für den Wettbewerb wirken die gesetzlichen Beschränkungen der öffentlichen Banken. Die Zuweisung von Sonderaufgaben und die Befugnis, nur bestimmte Bankgeschäfte zu betreiben, wobei Geschäfte spekulativen Charakters, die oft gerade die höchsten Gewinne abwerfen, nicht immer unter diese Befugnis fallen, beeinträchtigen den Geschäftsbetrieb. In der gleichen Richtung wirkt die Bestimmung, welche für alle Staatsbanken Gültigkeit hat,[30]) daß bei der Geschäftstätigkeit jede Gewinnabsicht auszuschließen und nur nach gemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu handeln ist. Die Möglichkeit einer freien Entwicklung der öffentlichen Banken ist daher nur beschränkt gegeben. Da nun für die privaten Bankinstitute derartige Bindungen nicht bestehen und andere wesentliche Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen nicht gegeben sind, so ist die Wirkung des Steuerprivilegs die, daß die ungünstigere Stellung der öffentlichen Banken im Wettbewerb beseitigt wird. Bei den öffentlichen Sparkassen sind die Bindungen nicht so ausgeprägt. Es ist deshalb möglich, daß in dem Wettbewerb zwischen ihnen und privaten Banken die Steuerfreiheit den letzteren zum Nachteil gereicht, sichere Feststellungen hierzu sind wegen des Mangels an statistischem Material nicht möglich.

e) Im Gebiet des Versicherungswesens ist der Einfluß des Steuerprivilegs der öffentlichen Versicherungsanstalten auf den Wettbewerb mit privaten Versicherungsgesellschaften nicht immer gleich zu beurteilen. Soweit es sich um die Feuerversicherungsanstalten handelt, ist für Preußen das Gesetz betreffend die öffentlichen Feuerversicherungsanstalten vom 25. Oktober 1910 zur Beurteilung heranzuziehen. Der Annahmezwang im Gebäudeversicherungsgeschäft,

[30]) V. Hippel, „Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute“ S. 47.

welcher nur für die öffentlichen Versicherungsanstalten besteht (§ 9, 10 Soz.Gesetz), bedeutet eine Verschlechterung der Wettbewerbsstellung für diese. Er wirkt sich besonders darin aus, daß die öffentlichen Anstalten in kleinen, eng gebauten und deshalb besonders gefährdeten Orten Haus für Haus in die Versicherung aufnehmen müssen, während die privaten Versicherungsgesellschaften ihr Risiko verteilen und ungünstige Zusammenballungen vermeiden können. Eine weitere Folge ist, daß die öffentlichen Anstalten mit vielen kleinen Versicherungen besonders belastet sind, was sich in ihren Unkosten auswirken muß, da der Arbeitsaufwand für eine Versicherung, welche nur wenige Mark Beitrag einbringt, der gleiche ist, wie für Versicherungen von wertvollen Objekten. Schließlich besteht noch darin eine Sonderbelastung, daß die öffentlichen Feuerversicherungsanstalten gesetzlich verpflichtet sind, die Feuersicherheit in ihrem Gebiete zu fördern, indem sie besondere Beihilfen zu Einrichtungen und Maßnahmen gewähren, welche der Erhöhung der Feuersicherheit dienen. Für alle öffentlichen Versicherungsanstalten, also nicht bloß für die Feuersozietäten, ist der Umstand, daß ihre Beamten mittelbare Staatsbeamte sind, ein Erschwernis des Wettbewerbes. Denn er hat zur Folge, daß die staatlichen Besoldungsordnungen und die Bestimmungen über die Ruhegehalts- und Hinterbliebenenversorgung zur Anwendung kommen, und daß hieraus für die öffentlichen Anstalten Lasten entstehen, welche höher sind als die entsprechenden Kosten der privaten Versicherungsgesellschaften, die ihre Angestellten nur im Privatdienstvertrag beschäftigen. Diesen besonderen Verpflichtungen gegenüber besitzen die öffentlichen Versicherungsanstalten eine Reihe von Vorrechten, unter denen das wichtigste das Recht der Steuerfreiheit ist. Die übrigen Vorrechte, wie die Befreiung von Stempelsteuern und Gerichtsgebühren, gelten nur für das Gebiet der Gebäudefeuerversicherung (§ 3 Soz.Ges.) und sind deshalb von keiner großen Bedeutung. Aus dieser Gegenüberstellung der besonderen Verpflichtungen und Vorrechte ergibt sich, daß das Steuerprivileg die hohe Vorbelastung der öffentlichen Versicherungsanstalten ausgleicht, so daß ein fairer Wettbewerb nicht unmöglich gemacht wird.[31])

Schluß.

Fassen wir nunmehr das Ergebnis unserer Untersuchung zusammen, so sehen wir, daß ein Wettbewerb zwischen steuerfreien öffentlichen Betrieben und privaten Unternehmungen, denen dieser Vorteil nicht eingeräumt ist, nur in wenigen Fällen stattfindet. In

[31]) Ebenso Biedermann Art. „Oeffentliche Versicherungsanstalten" in Versicherungslexikon 1930 S. 1114, vgl. auch Manes „Versicherungswesen" Bd. 1 1930 S. 122.

einigen dieser Fälle setzt das Privileg die öffentlichen Betriebe in den Stand, ihre Aufgaben zu erfüllen und mit privaten Unternehmungen in einen Wettbewerb zu treten. In anderen Fällen aber wird durch die Steuerfreiheit der öffentlichen Betriebe den privaten Unternehmungen der Wettbewerb erschwert. Außerdem zeigt sich, daß der Einfluß des Steuerprivilegs auch für den technischen und ökonomischen Fortschritt von Bedeutung ist. Es erscheint daher die Forderung, die Steuerfreiheit der öffentlichen Hand ganz allgemein zu beseitigen, nicht gerechtfertigt. Sie ist nur dort begründet, wo es sich darum handelt, den öffentlichen Betrieben ihre Vorzugsstellung, welche die Konkurrenz der privaten Unternehmungen erschwert, zu nehmen und volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen der Steuerfreiheit zu beseitigen. Da aber gerade in diesen Fällen finanzpolitische Gesichtspunkte in weitem Umfange mitsprechen, so ist eine Aenderung der steuergesetzlichen Bestimmungen für diese öffentlichen Betriebe nicht ohne weiteres möglich. Es muß mit ihr gleichzeitig eine Neuregelung des Finanzausgleichs vorgenommen werden, wenn nicht die Vorteile einer Aenderung der Steuergesetze durch neue Nachteile wieder illusorisch gemacht werden sollen.

Lebenslauf.

Am 26. Dezember 1904 wurde ich, Martin Taenzer, als Sohn des jetzigen Magistratsschulrats Oskar Taenzer in Berlin geboren. Nach dreijährigem Besuch der 166. Gemeindeschule trat ich im April 1914 in die Sexta des Lessing-Gymnasiums zu Berlin ein. Diese Anstalt verließ ich Ostern 1923 mit dem Zeugnis der Reife, um zunächst die Rechte und später auch die Staatswissenschaften an der Universität Berlin und Breslau zu studieren. Im Dezember 1929 bestand ich an der Breslauer Universität das Diplom-Volkswirts-Examen. Nach einem weiteren 2semestrigen Studium legte ich am 24. Februar 1931 die mündliche Doktorprüfung ab.